

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ВПЛИВУ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ НА СФЕРУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ТА СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

PECULIARITIES OF THE APPLICATION OF TOOLS OF INFLUENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION ON THE SPHERE OF ADMINISTRATIVE AND SOCIAL SERVICES IN THE CONDITIONS OF MARTIAL LAW

Лютіков П.С., д.ю.н., професор,
професор кафедри публічного та приватного права
Університету митної справи та фінансів
м. Дніпро
<https://orcid.org/0000-0001-6173-0128>

Макушев П.В., д.ю.н., професор,
професор кафедри теорії та історії держави і права
Університету митної справи та фінансів
м. Дніпро
<https://orcid.org/0000-0001-8693-1428>

У статті, на підставі аналізу наукових та нормативно-правових джерел зроблено спробу визначити особливості застосування інструментів впливу вітчизняної публічної адміністрації на сферу адміністративних та соціальних послуг в умовах воєнного стану. Наголошено на тому, що суспільство і держава знаходиться у фазі неперервних трансформацій та прилаштувань до нових умов існування. Зокрема це стосується оптимізації механізмів правового регулювання, публічного адміністрування, що здійснюють вплив на суспільні відносини та їх учасників в умовах воєнного стану. Авторами підкреслено, що одною із найбільш гострих проблем, яка постала перед публічною владою стало соціально-економічне забезпечення населення, подальше ефективне надання усієї сукупності (чи хоча б найбільш важливих) необхідних соціальних послуг.

Зауважено, що критично мало наукових розвідок порушеної проблематики виконано саме під кутом зору особливостей правового режиму воєнного стану, що посилює актуальність та суспільну значущість такого дослідження. Окреслено перелік інструментів впливу публічної адміністрації на сферу адміністративних та соціальних послуг, зокрема до нього віднесено адміністративні акти, нормативні акти, акти-дії публічної адміністрації. Також у вказаній сфері діяльності публічної адміністрації нею часом застосовуються акти плани, адміністративні договори тощо.

Зазначено, що перманентними особливостями використання інструментів впливу публічної адміністрації на сферу адміністративних та соціальних послуг в умовах воєнного стану зокрема є: дія особливого правового режиму провадження адміністративних процедур; запровадження спрощеного порядку надання окремих видів соціальних послуг; розширення можливостей електронної форми надання та одержання окремих різновидів адміністративних послуг; розширення кола надавачів соціальних послуг за рахунок приватних суб'єктів; специфічний порядок та джерела фінансування соціальних послуг внутрішньо переміщеним особам тощо.

Ключові слова: адміністративний акт, адміністративна процедура, публічне адміністрування, інструменти, соціальна сфера, соціальні послуги, трудові відносини, пост-трудова відносини.

In the article, on the basis of the analysis of scientific and legal sources, an attempt is made to determine the peculiarities of the application of the instruments of influence of the domestic public administration on the sphere of administrative and social services in the conditions of martial law. It is emphasized that society and the state are in a phase of continuous transformations and adjustments to new conditions of existence. In particular, this concerns the optimization of the mechanisms of legal regulation, public administration, which influence social relations and their participants in the conditions of martial law. The authors emphasized that one of the most acute problems faced by the public authorities was the socio-economic provision of the population, the further effective provision of the entire set of (or at least the most important) necessary social services.

It is noted that critically few scientific studies of the affected issues have been carried out precisely from the point of view of the peculiarities of the legal regime of martial law, which strengthens the relevance and social significance of such research. The list of instruments of influence of public administration on the sphere of administrative and social services is outlined, in particular, it includes administrative acts, normative acts, acts-actions of public administration. Also, in the indicated field of activity of the public administration, it sometimes applies acts, plans, administrative contracts, etc.

It is noted that the permanent features of the use of tools of influence of public administration on the sphere of administrative and social services in the conditions of martial law are, in particular: the effect of a special legal regime for conducting administrative procedures; introduction of a simplified procedure for providing certain types of social services; expanding the possibilities of the electronic form of providing and receiving certain types of administrative services; expanding the range of social service providers at the expense of private entities; specific procedure and sources of funding of social services for internally displaced persons, etc.

Key words: administrative act, administrative procedure, public administration, tools, social sphere, labor relations, post-labor relations.

Постановка проблеми. Будь-яка сфера суспільних відносин зазнала надзвичайно жорсткого впливу внаслідок неспровокованої агресії з боку ворога. Суспільство і держава знаходиться у фазі неперервних трансформацій та прилаштувань до нових умов існування. Те саме відбувається й з механізмами правового регулювання, публічного адміністрування, що здійснюють вплив на суспільні відносини та їх учасників в умовах воєнного стану. Одною із найбільш гострих проблем, яка постала перед публічною владою стало соціально-економічне забезпечення населення,

подальше ефективне надання усієї сукупності (чи хоча б найбільш важливих) необхідних соціальних послуг.

Аналіз останніх публікацій. Варто зазначити, що проблематика адміністративно-правового забезпечення адміністративних процедур з реалізації соціальних (у тому числі й адміністративних) послуг як об'єкт наукових досліджень завжди привертала увагу вчених-адміністративістів. Зокрема вказаними науковими питаннями цікавилися В. Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, В.В. Галуцько, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко,

І. Б. Коліушко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, С. В. Кувакін, О. В. Кузьменко, А. С. Лагода, Є. О. Легеза, Ю. О. Легеза, П. С. Лютиков, Р. С. Мельник, Р. В. Миронюк, Т. П. Мінка, А. В. Міськевич, Н. Б. Новицька, Г. М. Писаренко, Д. В. Приймаченко, В. П. Тимошук, В. Г. Чорна та багато інших.

Разом з тим слід зауважити, що критично мало наукових розвідок порушеної проблематики виконано саме під кутом зору особливостей правового режиму воєнного стану, що посилює актуальність та суспільну значущість такого дослідження.

Мета статті. Здійснити узагальнений огляд особливостей застосування інструментів впливу публічної адміністрації на сферу соціальних послуг в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Першочергово слід визначитися із переліком найбільш вживаних інструментів публічної адміністрації у сфері соціальних послуг та соціального захисту населення. Загальновідомо, що в «арсеналі» публічної адміністрації наявні такі форми впливу на правовідносини, що виникають під час надання різноманітних адміністративних та соціальних послуг:

1) *адміністративний акт*. Найбільш вживаний інструмент, який видається в порядку адміністративної процедури. Ознаками адміністративного акту, зокрема є: адресний, індивідуальний характер; акт стосується конкретного суб'єкта правовідносин – фізичну або юридичну особу; видається (приймається) уповноваженим суб'єктом публічного адміністрування; спрямованість на реалізацію матеріальних норм адміністративного права; зовнішній характер дії; вектор на досягнення певних юридичних результатів для конкретних суб'єктів – встановлення, зміна або припинення їх прав та обов'язків. Таким чином, адміністративний акт – це рішення або юридично значуща адресна дія індивідуального характеру, що має зовнішній вплив та видається (приймається) уповноваженим суб'єктом публічного адміністрування, спрямована на реалізацію матеріальних норм адміністративного права та досягнення певних юридичних результатів для конкретних суб'єктів – встановлення, зміна або припинення їх прав та обов'язків [1]. Серед основних різновидів послуг у цій сфері є: надання статусу внутрішньо переміщеної особи (довідка про статус ВПО); оформлення та видача пенсійного посвідчення; оформлення; видача посвідчення особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю

2) *нормативний акт* (підзаконне, владне, обов'язкове, одностороннє, офіційне, забезпечене силою публічного примусу рішення спеціально уповноваженого суб'єкта публічної адміністрації, спрямоване на встановлення, зміну або скасування правової норми [2, с. 384]. Ознаками нормативного акту, як інструменту публічної адміністрації, зокрема, є: результатом правотворчого підзаконного напрямку; адміністративної діяльності публічної адміністрації (адміністративна правотворчість); мають владний вольовий характер; мають неперсоніфікований характер; є первинним інструментом, за допомогою якого публічна адміністрація здійснює адміністративну діяльність щодо виконання адміністративних зобов'язань; ухвалюються виключно повноважним суб'єктом публічної адміністрації у встановленому порядку й згідно з офіційно передбаченою процедурою тощо [3, с. 146-147].

3) *Акт-дія* (офіційне рішення суб'єкта публічної адміністрації, що виконується на основі і у відповідності з нормами адміністративного права у формі певних інтелектуально-вольових і фізичних (вербальних) дій і втілює публічно-владне веління з конкретної юридичної ситуації, спрямоване на регулювання суспільних відносин у певній сфері). Варто відзначити, що акти-дії є також досить вживаними у цій сфері, оскільки переважна більшість саме соціальних (їх не слід ототожнювати із адміністративними) послуг надається у формі актів-дій. Акт-дія – такий вид дій суб'єкта публічної адміністрації, що не тягне правових наслідків. Його метою є настання фактичного результату.

Можна виокремити такі види актів-дій публічної адміністрації у тому числі й у сфері соціально-трудова відносин: організаційно-технічні дії з виділення та виплати бюджетних коштів; звернення до громадян з інформацією про настання або можливість настання певних подій, фактів через засоби масової інформації; попередження та застереження суб'єктом публічної адміністрації щодо необхідності вжиття заходів з евакуації громадян у випадку наявності інформації про можливі стихійні лиха чи загрозу життю внаслідок збройної агресії; подання звітів, запитів; проведення вакцинації [2, с. 325-326]; інформування, консультування, консультативний кризовий телефон, надання притулку, нічний притулок; екстрене (кризове) втручання; соціальний супровід сімей або осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах; натуральна допомога тощо.

4) Також у вказаній сфері діяльності публічної адміністрації часом застосовуються *акти плани, адміністративні договори* тощо.

Варто зауважити, що система інструментів публічної адміністрації у цій сфері в умовах воєнного стану зазнала змін. При цьому варто відзначити, що трансформувалися не самі її елементи (власне, інструменти), а їх структура та механізм реалізації (зв'язки зовнішнього та внутрішнього характеру), що були оптимізовані за рахунок внесення змін до діючих законів у цій сфері. Так, наприклад, у квітні 2022 року було внесено зміни до Закону України від 17 січня 2019 року «Про соціальні послуги», якими передбачено, у тому числі:

- наділення органів місцевого самоврядування можливостями визначати особливості надання соціальних послуг в умовах воєнного стану;
- можливість делегування органами соціального захисту повноважень надавачам соціальних послуг щодо прийняття рішень про надання послуг екстрено (кризово) (консультування, надання притулку, догляд, підтримане проживання, короткотермінове проживання, натуральна допомога, транспортні послуги тощо);
- врегулювання питань електронної взаємодії між органами соціального захисту та Державної податкової служби України щодо розрахунку доходу осіб;
- порядок компенсації за догляд внутрішньо переміщеним особам в умовах воєнного стану;
- порядок та джерела фінансування соціальних послуг в умовах воєнного стану внутрішньо переміщеним особам тощо [4].

На виконання вказаних положень Урядом України було застосовано один із вище описаних інструментів впливу, а саме видання нормативно-правового акту, метою якого було не тільки оптимізація механізмів надання соціальних послуг населенню, але й розширення кола суб'єктів-надавачів таких послуг, а також спрощення окремих адміністративних процедур та, відповідно, видання адміністративних актів. Наприклад, Постановою Кабінету Міністрів України від 07.05.2022 № 560 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо надання соціальних послуг у разі введення надзвичайного або воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях» (далі – Постанова № 560) [5] урегульоване питання надання соціальних послуг особам, які опинились у складних життєвих обставинах, екстрено (кризово) в умовах воєнного стану.

Зазначеною постановою у тому числі передбачено, що громадяни, які опинились у складних життєвих обставинах, під час воєнного стану зможуть отримати життєво необхідні соціальні послуги, в тому числі притулку або стаціонарного догляду, лише за заявою, а відповідні рішення уповноважені органи або надавачі послуг прийматимуть протягом 1 доби [6].

Відповідно до Постанови № 560 під час воєнного або надзвичайного стану екстрено (кризово) можуть надаватися наступні соціальні послуги:

- інформування, консультування, консультативний кризовий телефон;
- надання притулку, нічний притулок, короткотермінове проживання;
- екстрене (кризове) втручання;
- представництво інтересів;
- підтримане проживання осіб похилого віку та осіб з інвалідністю, бездомних осіб;
- соціальний супровід сімей або осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах;
- догляд вдома, догляд стаціонарний, денний догляд, денний догляд дітей з інвалідністю, паліативний догляд;
- соціально-психологічна реабілітація;
- натуральна допомога;
- переклад жестовою мовою;
- транспортні послуги [5].

При відсутності необхідних документів для їх отримання достатньо лише одного документа:

- заяви від людини (для дієздатних осіб та осіб, цивільна дієздатність яких обмежена);
- заяви від законного представника (для недієздатних осіб, яким призначено опікунів);
- повідомлення уповноваженої особи органу опіки та піклування (для недієздатних осіб, які не мають законного представника) [5].

Заяву про надання соціальних послуг можна подати до:

- уповноваженого органу соціального захисту за місцем звернення, незалежно від задекларованого/зареєстрованого місця проживання (перебування) особи, що потребує соціальної послуги,
- безпосередньо до надавача соціальних послуг [5].

Рішення про надання послуг екстрено (кризово) приймається уповноваженим органом або надавачем соціальних послуг невідкладно та протягом однієї доби забезпечується їх надання. При цьому надавач соціальних послуг

вживає заходів із відновлення паспорта або іншого документу, що підтверджує особу людини. Після завершення воєнного стану особа, яка подала заяву, протягом місяця надає уповноваженому органу документи, необхідні для прийняття рішення про надання соціальних послуг, які не було подано раніше [5].

Для того, щоб під час війни розширити можливості для людей отримувати соціальні послуги, спрощено критерії діяльності надавачів соціальних послуг на час воєнного або надзвичайного стану. Зокрема, вони зможуть залучати до надання послуг працівників і волонтерів, які не мають документів, що підтверджують їхній фаховий рівень. Також не буде братися до уваги наявність або відсутність фінансової заборгованості. Натомість надавачі окремих соціальних послуг, які мають відповідати спеціальним критеріям, повинні підготувати та облаштувати укриття для отримувачів послуг та персоналу. До кола суб'єктів, які можуть виявляти осіб у складних життєвих обставинах, Постановою № 560 включено волонтерів, адже здійснюючи волонтерську діяльність, роздаючи гуманітарну допомогу, волонтери можуть виявляти осіб похилого віку, осіб з інвалідністю, які залишились вдома і потребують сторонньої допомоги [6].

Висновки. Підбиваючи підсумок узагальненого огляду порушених у цій статті питань, відзначимо, що особливостями застосування інструментів впливу публічної адміністрації на сферу адміністративних та соціальних послуг в умовах воєнного стану зокрема є: дія особливого правового режиму провадження адміністративних процедур; запровадження спрощеного порядку надання окремих видів соціальних послуг; розширення можливостей електронної форми надання та одержання окремих різновидів адміністративних послуг; розширення кола надавачів соціальних послуг за рахунок приватних суб'єктів; специфічний порядок та джерела фінансування соціальних послуг внутрішньо переміщеним особам тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Турчак А. М. Поняття та основні ознаки адміністративного акту: аналіз сучасної адміністративно-правової літератури. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2022. № 4. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2022-4-01-08/2022-4-01-08>.
2. Загальне адміністративне право : підручник / І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та інші ; за заг. ред. І.С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2014. 568 с.
3. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко та ін. Видання третє. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 584 с.
4. Про соціальні послуги: Закон України від 17 січня 2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>.
5. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо надання соціальних послуг у разі введення надзвичайного або воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях Постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.2022 № 560. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-deyakih-postanov-kabinetu-ministriv-ukrayini-shchodo-nadannya-socialnih-poslug-u-razi-vvedennya-nadzvichajnogo-abo-voyennogo-stanu-v-ukrayini-560-070522>
6. Надання соціальних послуг в умовах воєнного або надзвичайного стану в Україні. URL: <https://dn.gov.ua/news/nadannya-socialnih-poslug-v-umovah-voyennogo-abo-nadzvichajnogo-stanu-v-ukrayini>.